

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ



О. М. Ковтун,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
кримінального та
адміністративного права
Академії адвокатури України

Актуальність обраної для дослідження теми не викликає сумнівів. Сьогодні в Україні налічується 29904 населених пункти з населенням понад 46,8 млн жителів. Їхня площа дорівнює 7,3 млн га, що становить 12 % земельного фонду України [1, 26]. Але значення цього порівняно незначного у відсотковому відношенні масиву земель є надзвичайно важливим, оскільки землі в межах населених пунктів є територіальним базисом розміщення соціальної інфраструктури, місцем постійного проживання та життєдіяльності людини. За сучасних умов, коли активно відбувається реформування земельних відносин, питання правового регулювання планування використання та охорони земель у населених пунктах набувають особливої актуальності.

Теоретичною базою дослідження стали праці українських правознавців: В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, Є. О. Іванової, Н. Л. Ільїної, В. В. Костицького, С. Д. Кравченка, П. Ф. Кулинич, М. В. Красової, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін.

В процесі дослідження були використані також праці провідних російських вчених: Г. О. Аксеньонка, В. П. Балезіна, О. К. Голіченкова, Б. В. Єрофеева, І. О. Іконицької, М. І. Краснова та ін.

Автор ставить за мету проаналізувати проблеми правового регулювання планування використання та охорони земель у межах населених пунктів та запропонувати шляхи підвищення ефективності правового регулювання у цій сфері.

В основу функціонування населених пунктів в Україні покладено так званий *принцип сталого розвитку*, що передбачає збалансованість у їх соціальному, економічному та екологічному вимірах, спрямовану на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та прийдешніх поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної інфраструктури [2].

Основними напрямками державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, зокрема, проголошено:

- забезпечення державного регулювання процесу планування і забудови населених пунктів шляхом розроблення генеральних планів, іншої містобудівної документації та місцевих правил забудови, здійснення контролю за їх реалізацією (з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів);
- формування повноцінного життєвого середовища, збалансування соціально-економічного розвитку поселень і прилеглих до них територій;
- підтримку села з метою запобігання критичній урбанізації та критичній диспропорції між кількістю населення в містах і селах [3].

Провідне місце серед функцій державного управління землями в межах населених пунктів посідає саме функція планування та забудови.

Відповідно до законів України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. [2] та «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. [4], основними формами планування та забудови земель в межах населених пунктів є схеми планування територій, генеральний план населеного пункту, детальний план території, план червоних

ліній, проект забудови території, проект розподілу території, план земельно-господарського устрою та регіональні і місцеві правила забудови. До складу містобудівної документації належить також *Генеральна схема планування території України* – містобудівна документація, яка визначає концептуальні рішення щодо планування та використання території країни.

Генеральною схемою планування території України передбачається раціональне використання території України, створення та підтримка повноцінного життєвого середовища, охорона довкілля та здоров'я населення, а також пам'яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.

Генеральна схема повинна містити [4]:

- аналіз стану використання території України та функціонування систем розселення;
- аналіз намірів та потреб використання окремих територій, визначених у загальнодержавних програмах соціального та економічного розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки;
- аналіз санітарно-епідеміологічного та екологічного стану регіонів і реалізації відповідних цільових програм, а також заходів, спрямованих на поліпшення стану довкілля;
- аналіз диспропорцій у використанні територій;
- визначення територій за видами переважного використання;
- напрями вдосконалення систем розселення та сталого розвитку населених пунктів;
- комплекс заходів з її реалізації.

Схема планування території – це містобудівна документація, яка визначає принципові аспекти планування, забудови та іншого використання відповідних територій адміністративно-територіальних одиниць, їх окремих частин.

Відповідно до вимог вітчизняного земельного законодавства, основним містобудівним документом, що визначає порядок використання земель у населених пунктах, є *генеральний план населеного пункту* – тобто містобудівна документація, яка містить принципові орієнтири розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. На його підставі визначаються межі населених пунктів як умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює їх території від інших територій. Генеральний план передбачає співвідношення забудованих та незабудованих частин поселень, виступає єдиним містобудівним документом, а для його розробки, погодження, розгляду та затвердження передбачена спеціальна процедура.

Детальний план території – це містобудівна документація, що визначає зонування територій, розташування червоних ліній, інших ліній регулювання забудови, зон, у яких встановлюються

планувальні обмеження, розміщення та функціональне призначення об'єктів містобудування, види забудови для окремих районів, мікрорайонів, кварталів та районів реконструкції існуючої забудови населених пунктів.

План червоних ліній – складова генерального плану або окремих документів, яким узгоджується розташування т. зв. червоних ліній. Вони, своєю чергою, являють собою визначені в містобудівній документації відносно пунктів геодезичної мережі межі існуючих та запроєктованих вулиць, доріг, майданів, які окреслюють території мікрорайонів, кварталів та території іншого призначення.

Проект забудови території – це документація, що поєднує властивості містобудівної та проектно-документації та потрібна для будівництва комплексів будинків і споруд.

Проект розподілу території – це містобудівна документація, яка розробляється для мікрорайону (кварталу) чи його частини з метою розмежування земельних ділянок.

План земельно-господарського устрою використовується для обґрунтування, розробки та подальшої реалізації у межах населеного пункту необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів щодо освоєння, поліпшення якості земель, раціонального використання, охорони та захисту їх від руйнівних процесів.

Вимоги щодо змісту та порядку розробки і затвердження різних видів містобудівної документації знаходять своє більш конкретне відображення у *регіональних правилах забудови* – нормативно-правовому акті, яким встановлюється загальний для територій і населених пунктів області, Автономної Республіки Крим (крім міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим, міст обласного значення) порядок планування, забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок.

Положення регіональних правил забудови конкретизуються у *місцевих правилах забудови* – нормативно-правовому акті, яким визначено порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій й окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Планування використання та охорони земель у населених пунктах спрямоване на організацію раціонального землекористування у поселеннях, регулювання планування і забудови територій, та, в кінцевому підсумку, на видачу дозволів на будівництво.

Основою планування використання та охорони земель в межах населених пунктів є *зонування*, що являє собою процес встановлення вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих видів зон відповідно до місцевих правил забудови. В

Проекті Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр. № 7418 від 2 грудня 2010 р.) можна знайти поняття *план зонування території (зонінг)* – це містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон (ст. 1) [5].

План зонування є графічною частиною місцевих правил забудови. Для кожної окремої зони, згідно з державними будівельними нормами, встановлюються єдині умови і обмеження забудови та іншого використання земельних ділянок:

- гранично допустимі поверховість будинків і споруд та щільність забудови;
- мінімальні відступи будинків і споруд від червоних ліній, ліній регулювання забудови, меж суміжних ділянок;
- вимоги до впорядкування доріг та під'їздів до будинків і споруд, місць паркування транспортних засобів;
- вимоги до забезпечення експлуатації інженерно-транспортної інфраструктури;
- вимоги до озеленення та впорядкування територій;
- вимоги до утримання будинків і споруд;
- перелік обмежень у використанні земельних ділянок (містобудівних, інженерних, санітарно-епідеміологічних, природоохоронних, історико-культурних);
- інші вимоги, зазначені у ст. 19 Закону України «Про планування і забудову територій» [4].

На плані зонування встановлюється поділ території населеного пункту на зони з допустимими та переважними видами використання земельних ділянок. На ньому не допускається відображення елементів, які можуть перешкоджати вільному доступу до цього плану.

План зонування та перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок розробляються для всієї території населеного пункту або окремої його частини.

Принципова відмінність зонінгу від генплану полягає в тому, що генплан визначає дуже конкретні і єдино можливі вимоги до території та її планування. Зонінгові правила закладають поле для свободи діяльності, встановлюючи певні обмеження у освоєнні та господарюванні.

Зонування здійснюється відповідно до Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, затвердженого наказом Держкомзему України від 26 серпня 1997 р. № 85 [6]. Натомість, Земельний кодекс наголошує, що зонування земель здійснюється відповідно до закону (ч. 3 ст. 180) [7]. Отже, розробка та прийняття Закону України «Про зонування земель» є сьогодні нагальною необхідністю, зважаючи на те, що авторитетні юристи-науковці (зокрема, В. М. Єрмоленко) вважають за доцільне цільове призначення землі замінити принципом зонування, який набуває все більшого розповсюдження у розвинутих країнах [8, 28].

Населені пункти в Україні поділяються на такі різновиди, як міста, селища та села.

Надзвичайно актуальною для України сьогодні є *проблема планування та розвитку малих міст*. Так, зокрема, 18 серпня 2010 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням схвалив Концепцію Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 рр. [9], у якій серед причин кризового соціально-економічного стану цих міст названо, зокрема, недосконалість адміністративно-територіального устрою, невизначеність меж малих міст, відсутність генеральних планів їхньої забудови та інтегрованих до державної та регіональних стратегій стратегічних планів їхнього розвитку. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми визнано формування законодавчої бази, спрямованої на створення передумов для сталого розвитку малих міст, з дотриманням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. На нашу думку, основу такої законодавчої бази мають становити Закон України «Про розвиток малих міст», розробка та прийняття якого є нагальною необхідністю, та Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. [10].

Не менш важливе значення має проблема *планування та розвитку сільських територій*. За роки незалежності в Україні зникло сотні сіл (тільки на Сумщині цей показник становить 138 одиниць). Протягом останніх півтора десятка років кількість сільських жителів скоротилася з 505 тисяч до 387 тисяч осіб. Депресивними залишаються Глухівський, Буринський, Ямпільський, Середино-Будський та Великописарівський райони, де селян за цей час поменшало на 30–40 відсотків [11].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. було схвалено Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р., де, зокрема, зазначалося, що позитивні зрушення, які відбулися за останні роки у сільськогосподарському виробництві, на жаль, не дали змоги розв'язати серйозні проблеми соціально-економічного розвитку сільських територій. Найгострішими з них залишаються безробіття, трудова міграція селян та руйнування соціальної інфраструктури в сільській місцевості. Системні кризові явища та занепад сільських територій призводять до зниження рівня життя сільського населення, зменшення обсягів сільськогосподарського виробництва, що загрожує продовольчій безпеці держави [12].

Однак розпорядженням Уряду від 2 вересня 2010 р. вищезазначене Розпорядження було визнане таким, що втратило чинність [13]. Отже, Уряд не вбачає необхідності у розробці та прийнятті Державної цільової програми сталого роз-

витку сільських територій на період до 2020 р. Така позиція є принципово неправильною і вкрай небезпечною, оскільки Україна була, є і буде аграрно-промисловою країною (землі сільськогосподарського призначення займають більш ніж 70 % всіх її земель), і забезпечення сталого розвитку сільських територій, підвищення рівня життя сільського населення, охорона навколишнього природного середовища, збереження природних, трудових і виробничих ресурсів, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва має бути домінантою державної еко-

номічної політики.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, зазначимо, що функція планування та забудови посідає провідне місце серед функцій державного управління землями в межах населених пунктів. З метою підвищення ефективності правового регулювання використання та охорони земель у межах населених пунктів необхідно розробити і прийняти закони України «Про зонування земель», «Про розвиток малих міст», а також Державну цільову програму сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Новаковський Л. Я.* Удосконалення земельних відносин у містах / Л. Я. Новаковський, В. О. Леонець. – К.: Урожай, 2006. – 144 с.
2. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
3. Концепція сталого розвитку населених пунктів. Схвалено Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.
4. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
5. Про регулювання містобудівної діяльності: Проект Закону України від 2 грудня 2010 р. (реєстр. № 7418) // [Електронний ресурс]: // www.rada.gov.ua.
6. Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів. Затверджено наказом Держкомзему України від 26 серпня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 45. – Ст. 104.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
8. *Єрмоленко В. М.* Проблемні питання цільового призначення земель / В. М. Єрмоленко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 9–10 жовтня 2009 р. / За заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 27–29.
9. Концепція Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 рр. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 66. – Ст. 2373.
10. Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 рр. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Ст. 3266.
11. *Жмурков В.* Нема Склярів, вмирають Галушки / Владислав Жмурков // Голос України. – 2011. – № 18(5018). – С. 11.
12. Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 585.
13. Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 68. – Ст. 2469.

УДК 347.235

Ковтун О. М. Проблеми правового регулювання планування використання та охорони земель у межах населених пунктів

У статті проаналізовано проблеми правового регулювання планування використання та охорони земель у межах населених пунктів. Виходячи із результатів проведеного дослідження, автор формулює пропозиції щодо підвищення ефективності правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: планування використання та охорони земель, землі у межах населених пунктів, форми планування та забудови земель у межах населених пунктів, генеральний план населеного пункту, зонування земель, принцип сталого розвитку населених пунктів

Е. Н. Ковтун. Проблемы правового регулирования планирования использования и охраны земель в границах населенных пунктов

В статье проанализированы проблемы правового регулирования планирования использования и охраны земель в границах населенных пунктов. Исходя их результатов проведенного исследования, автор формулирует предложения относительно повышения эффективности правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: планирование использования и охраны земель, земли в границах населенных пунктов, формы планирования и застройки земель в границах населенных пунктов, генеральный план населенного пункта, зонирование земель, принцип стабильного развития населенных пунктов

Olena M. Kovtun. Problems of the legal adjusting of planning of the use and guard of earth within bounds of settlements

In the article the problems of the legal adjusting of planning of the use and guard of earth are analysed within bounds of settlements. Coming from their results of the conducted research, an author formulates suggestion in relation to the increase of efficiency of the legal adjusting in this industry.

Key words: planning of the use and guard of earth, earth within bounds of settlements, forms of planning and building of earth within bounds of settlements, general layout of settlement, zoning of earth, principle of stable development of settlements